

EDITORIAL

De la « Commission » au « Conseil » des droits de l'homme,
Un nom pour un autre ?

On ne peut que se féliciter de voir le Sommet des Nations Unies du 13 septembre 2005 mettre l'accent sur les droits de l'homme, pour en faire une priorité au même titre que la sécurité et le développement, selon le triptyque mis en avant par le rapport du Secrétaire général « Dans une liberté plus grande »¹. Cette visibilité de droits de l'homme va de pair avec le renforcement des responsabilités politiques et des moyens, notamment financiers, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme, et une synergie accrue avec le Conseil de sécurité dans la « responsabilité collective de protéger ».

Mais une fois ce double constat fait, il faut s'interroger sur le flou qui concerne le sort de la Commission des droits de l'homme qui a été supprimée d'un trait de plume, au bénéfice d'un hypothétique « Conseil des droits de l'homme », sans qu'on sache la portée de cette réforme. Or, la Commission des droits de l'homme est bien plus que la Commission des droits de l'homme. Elle est le centre d'un système complexe, en développement permanent, avec une « évolution créatrice » particulièrement dynamique depuis le tournant des années quatre-vingt-dix.

Au-delà d'un simple changement de nom, les projets de réforme du système des Nations Unies de protection des droits de l'homme peuvent susciter autant de scepticisme que de méfiance.

LES RAISONS D'INQUIETUDE

On peut tout d'abord se demander pour quelle raison il faut maintenant une fois de plus une tentative de réforme de grande envergure. Il s'agit de la troisième tentative en quinze ans. Les réformes des années 90 ont conduit à l'élargissement, à partir de 1992, de la Commission des droits de l'homme avec dix membres supplémentaires venant des pays du Tiers Monde (ce qui a fait croître le nombre des membres de cette commission de 43 à 53), à l'autorisation donnée à la Commission de convoquer des sessions spéciales (il y en a eu cinq entre 1992 et 2000) et à l'institution de la fonction de Haut-Commissaire des

¹ « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, 24 mars 2005, Doc. ONU A/59/2005.

droits de l'homme à partir de 1994. En 1999 et 2000 sont intervenues de nouvelles réformes ponctuelles qui ont conduit, entre autres, à une modification de la procédure confidentielle dite « 1503 » d'examen de plaintes en matière de droits de l'homme (qui sous prétexte d'accélération de la procédure, l'a rendue encore plus politisée), à l'interdiction pour la Sous-Commission d'adopter des résolutions concernant la situation des droits de l'homme dans des pays déterminés (sous prétexte d'éviter des doubles emplois, alors que la Sous-Commission n'adoptait plus que des résolutions concernant des pays que la Commission ne traitait pas) et à une réduction de la session de la Sous-Commission de quatre à trois semaines (sous prétexte d'économies). Ces modifications, qui n'ont en rien renforcé la protection des droits de l'homme, n'inspirent donc pas confiance dans de nouvelles tentatives entreprises à peine cinq ans plus tard. Faut-il y voir une forme aiguë de « réformite » d'autant plus inquiétante qu'il n'y a pas d'éléments permettant de croire que les défenseurs des droits de l'homme sont actuellement dans une position plus forte que dans les années quatre-vingt-dix ?

Le point de départ de ces projets est très discutable : la Commission serait « décrédibilisée » par une politisation extrême et par la présence d'Etats membres qui ne fournissent pas un palmarès irréprochable en matière de droits de l'homme. Il apparaît y avoir un malentendu (largement répandu) sur la nature même de la Commission : elle n'est pas un tribunal composé de juges impartiaux, ni une académie de spécialistes des droits de l'homme ou un club d'activistes en cette matière. Il s'agit d'un organe des Nations Unies – l'organisation *politique* mondiale par excellence – qui en tant que tel est composé d'Etats représentés par des gouvernements dont les décisions (comment pourrait-il en être autrement ?) sont politiques. La composition de la Commission reflète le monde tel qu'il est (et non pas tel que nous souhaitons qu'il soit). Que des pays, grands comme petits, dont les mérites en matière de droits de l'homme sont plus que douteux soient membres de la Commission n'a rien de neuf. Il en a été toujours ainsi. Ce qui est miraculeux c'est que la Commission – malgré cette composition – a pu rédiger et adopter des conventions internationales des droits de l'homme particulièrement importantes et qu'elle a pu développer tout un réseau de procédures spéciales (« pays par pays » et thématiques). C'est précisément en tant qu'organe éminemment politique que la Commission occupe une position unique et que ses résolutions ont un poids particulièrement redouté par les Etats.

Il y a malheureusement peu de choses à attendre du cadre dans lequel les projets de réforme actuels ont vu le jour. L'initiative n'émane pas des experts en matière de droits de l'homme, même pas des diplomates qui sont le plus familiers avec le système des droits de l'homme aux Nations Unies. L'expertise en matière de droits de l'homme ne se trouve pas à New York mais à Genève où les organes de droits de l'homme se réunissent presque exclusivement. Ce n'est qu'à la fin de ses travaux que le groupe de personnalités de haut niveau a complété son rapport du 2 décembre 2004 avec un ajout relatif aux droits de l'homme. Ce rapport contient un projet de réforme générale des Nations unies et met l'accent sur la réforme du Conseil de sécurité. A défaut de réforme d'envergure lors du Sommet du 13 septembre 2005, ne subsiste que la décision d'instituer un « Conseil » des droits de l'homme. Il faut toutefois encore négocier sur « le mandat, les modalités d'organisation, les fonctions, la taille, la composition et les méthodes de travail » de ce Conseil. En d'autres termes, un chèque en blanc pour quelque chose de nouveau a été signé sans qu'il soit garanti que ce qui viendra sera mieux que ce qu'on a. Bien plus, les

Occidentaux ayant fait entériner la création de la Commission de consolidation de la paix, par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale en décembre 2005, les autres groupes régionaux considèrent qu'ils ont déjà fait une concession importante et n'en sont que plus enclins à réclamer désormais une contrepartie.

UNE COMPOSITION A GEOMETRIE VARIABLE

Le groupe de haut niveau avait proposé que tous les Membres des Nations Unies soient membres du Conseil des droits de l'homme estimant sans doute que le pourcentage de pays violant les droits de l'homme est plus élevé au sein de la Commission de 53 membres qu'avec les Nations Unies dans leur ensemble. On perdait de vue qu'il y aurait double emploi avec la Troisième Commission de l'Assemblée générale (composée de 191 Etats) et que la grande majorité des 191 Etats Membres des Nations Unies n'ont pas la capacité nécessaire pour participer aux travaux intensifs de la Commission (transformée en Conseil). Mais du moins cette proposition avait le double mérite de supprimer les tensions et les frustrations liées aux élections (on n'a pas oublié l'échec des Etats-Unis devant l'ECOSOC) et surtout d'impliquer tous les Etats, traduisant ainsi l'universalité des droits de l'homme. Si tous les Etats étaient à bord, ils devraient également tous rendre des comptes.

Sans aucune explication, le Secrétaire général a pris le contre-pied de cette suggestion, en proposant dans son rapport du 21 mars 2005 de remplacer la Commission par un Conseil des droits de l'homme permanent plus restreint, renforçant son caractère élitiste. Comme si un petit noyau d'Etats, supposés « vertueux », allaient être à même de demander des comptes à l'ensemble des Etats Membres des Nations Unies, pervertissant l'idée d'un « rapport universel » et de *peer review*, en multipliant les risques de doubles standards. Parmi les pairs, selon la formule fameuse d'Orwell, certains Etats seraient plus égaux que d'autres... Le conseil à composition universelle était enterré et cette nouvelle proposition était mise en exergue par le Secrétaire général, envisageant même à terme de faire de ce conseil un organe principal des Nations Unies.

Les deux éléments centraux de la proposition du Secrétaire général, à savoir un « Conseil » des droits de l'homme « permanent », sont indiscutablement positifs :

En effet, actuellement, toutes les décisions de la Commission (de 53 membres) ayant des incidences financières doivent être confirmées par le Conseil économique et social (de 54 membres), même si cela se fait sans aucun débat, sans autre effet que de ralentir le processus de décision. En outre, il y a place pour un conseil nouveau depuis que le Conseil de tutelle est condamné au chômage en l'absence de territoires de tutelle. Elever l'organe le plus important des Nations Unies en matière de droits de l'homme d'une commission technique du Conseil économique et social au niveau d'un organe principal des Nations Unies ne peut qu'augmenter le prestige (et l'influence) de cet organe. Mais il faut alors s'assurer que cela sera bien ainsi. Modifier le nom de la Commission en

Conseil sans lui accorder le statut d'organe principal - ce qui toutefois nécessiterait un amendement (probablement plutôt lent à réaliser dans le cadre d'une toilette technique, marquant l'échec de la réforme politique d'ensemble) de la Charte - ne serait pas seulement du trompe-l'œil, mais risque aussi de violer les Articles 62 § 2 et 68 de la Charte. Suspendre l'application de ces articles pendant cinq ans, tel qu'il est proposé implicitement, serait un précédent dangereux.

Encore plus importante est la proposition du Secrétaire général d'abandonner le rythme d'une seule session annuelle de six semaines. D'abord parce que les sessions extraordinaires sont de plus en plus difficiles à convoquer comme on l'a encore vu avec la crise du Darfour, accentuant le sentiment d'impuissance de la Commission des droits de l'homme. Mais aussi parce que les travaux de la Commission ont pris une envergure telle qu'il est impossible de consacrer l'attention nécessaire aux multiples rapports très importants qui sont soumis à discussion. Attribuer, comme actuellement, sept minutes d'une attention distraite au président du Comité des droits de l'homme ou à un rapporteur spécial est dérisoire. Il ne faut pas nécessairement plus de temps, mais une meilleure préparation et un meilleur suivi des travaux. La permanence permettrait aux membres du Conseil de lire entre les réunions tous les documents, d'avoir des échanges de vue à leur sujet, de recueillir des informations supplémentaires, d'en faire rapport, de rédiger des projets de résolution, les négocier, etc. En regroupant certains points de l'ordre du jour et en répartissant les réunions qui y sont consacrées sur une période plus longue, une pression plus efficace pourrait être exercée sur les Etats faisant l'objet de ces rapports. Actuellement, à cause du manque de temps, chaque session consiste en une accumulation d'occasions ratées pour influencer favorablement les situations des droits de l'homme qui y sont abordées. Une telle modification n'exige évidemment pas d'amendement de la Charte.

D'autres propositions sont irréalistes, douteuses ou franchement néfastes :

Ce n'est pas réaliste de s'attendre à ce qu'il soit possible d'introduire des critères généralement acceptés (et encore moins de les faire appliquer) pour la désignation des pays qui siègeront au Conseil des droits de l'homme. Une élection à la majorité des deux tiers par l'Assemblée générale (ce qui d'ailleurs est déjà le cas pour le Conseil économique et social) ne suffira pas à empêcher qu'en fait les groupes régionaux désignent les membres appartenant à leurs groupes respectifs, généralement sur base du principe de rotation.

Un rapport annuel du Haut-Commissaire sur la situation des droits de l'homme sera ou bien un document superficiel ou bien un bilan qui contiendra tant de dynamite politique que le Haut-Commissaire y survivra difficilement. De même, il faut encore démontrer si un « *peer review* » pourrait être un développement positif. Une telle procédure nouvelle occuperait déjà l'ensemble du temps de réunion de la Commission actuelle. Il reste à voir si les Etats, qui se plaignent déjà tant de la charge que leur impose leurs obligations en leur qualité de parties aux conventions internationales en matière de droits de l'homme, accepteront de soumettre encore un rapport additionnel et ceci en l'absence de tout engagement conventionnel à cet effet. Il est à craindre que l'intérêt pour l'examen de la situation des droits de l'homme dans un grand nombre de pays politiquement peu

sensibles disparaissent rapidement. En tout état de cause, cette nouvelle procédure concurrencerait dangereusement l'examen des rapports par les comités conventionnels. Les raisons pour lesquelles un examen de tels rapports par un organe composé de représentants gouvernementaux – un processus qui se révélerait en essence éminemment politique – devrait être considéré comme un progrès (à un moment où il y a tant de plaintes concernant la « politisation » excessive des droits de l'homme) reste énigmatique.

Franchement néfaste est la proposition de faire assister le « Conseil » par un organe consultatif composé de 15 personnes désignées sur proposition du Secrétaire général ou du Haut-Commissaire. Ceci revient implicitement à la suppression de la Sous-Commission des droits de l'homme composée de 26 experts indépendants élus, dont six membres occidentaux. Avec 15 membres, il n'en resterait que tout au plus trois membres par groupe régional, originaires sans doute par priorité (sinon par exclusivité) de grands Etats parmi lesquels les membres permanents du Conseil de sécurité. La proposition des candidats par le Secrétaire général ou le Haut-Commissaire ne fera que renforcer le poids de certains pays privilégiés par rapport à un système d'élection, plus démocratique et plus transparent, assurant une composition plus représentative lorsqu'il s'agit de 26 membres.

CONCLUSION

Le consensus sur le remplacement de la Commission par un « Conseil » n'apparaît pas dépasser le changement de nom. Il y aura un nouvel emballage de la boîte mais personne ne sait ce qui se trouvera dans la boîte. Des années d'efforts déterminés et patiemment poursuivis au sein de la Commission – actuellement vilipendée – ont conduit à un ensemble impressionnant de normes et de procédures qui ont renforcé constamment la capacité des Nations Unies de réagir à des violations des droits de l'homme. Un groupe de travail de la Commission vient d'adopter une convention internationale sur les disparitions forcées, en septembre dernier, tandis que la Commission avait elle-même consacré les principes en matière d'impunité, qui avaient été élaborés par la Sous-Commission. Les ONG ont joué un rôle considérable dans l'alerte permanente à l'égard des violations partout dans le monde, en faisant de la Commission une chambre d'écho de leurs préoccupations, là où la diplomatie des droits de l'homme des Etats trouvait ses limites naturelles.

Il n'est pas inimaginable que tout ceci soit en danger. Ce serait une grande erreur de croire que ces acquis ne peuvent être remis en question. Le remplacement de la Commission par un « Conseil » pourrait se révéler l'occasion rêvée pour les pays qui ont subi ce progrès constant avec résignation, de remettre en cause ces avancées. Après avoir interdit à la Sous-Commission d'adopter des résolutions concernant des situations des droits de l'homme dans des pays déterminés (pour ne mentionner que cet exemple), cela pourrait être dorénavant les procédures « pays par pays » de la Commission (tant redoutées) qui seraient dans la ligne de mire. Déjà les procédures de « non action » se multiplient en dénonçant la politisation des droits de l'homme et les Etats asiatiques

tendent d'imposer un « code de bonne conduite » aux rapporteurs spéciaux pour remettre en cause leur in dépendance. D'autres propositions visent à prévoir une majorité qualifiée pour l'adoption de résolutions par pays, remplaçant la fonction de protection des droits de l'homme et de dénonciation des violations massives par une simple fonction de promotion à travers l'assistance technique.

Le diable se cache dans les détails. Il est difficile de croire que les négociateurs aient accepté de supprimer la Commission existante en faveur d'un futur Conseil sans avoir obtenu de garanties solides quant au maintien de l'acquis de la Commission et de ses organes subsidiaires, composés d'experts indépendants. Ce saut dans l'inconnu est une source de préoccupation et exige la plus grande vigilance de tous ceux qui se soucient sincèrement du respect des droits de l'homme. C'est l'évidence même que le système actuel a besoin d'améliorations mais la voie des retouches progressives paraît plus efficace et comportera certainement moins de risques.

Marc BOSSUYT
Emmanuel DECAUX²

² Membres la Sous-Commission des droits de l'homme des Nations Unies et – respectivement – professeur à l'Université d'Anvers et professeur à l'Université de Paris II.